

Umberto Tupini presidente della prima sottocommissione dell'Assemblea costituente

GIOVANNI DI COSIMO

1. Umberto Tupini fu uno dei protagonisti dell'Assemblea costituente¹. Leggendo i resoconti delle sedute della prima sottocommissione ci si avvede che, in alcuni casi, i suoi interventi a sostegno di una certa soluzione normativa furono decisivi. I resoconti mostrano inoltre la notevole capacità del deputato democristiano di guidare i lavori dell'organo che si svolsero dal 26 luglio al 19 dicembre del 1946.

2. Prima di dar conto di questi aspetti, conviene accennare alle ragioni che spiegano il ruolo di primo piano ricoperto da Tupini. In sintesi, queste sono riconducibili alla scelta dell'Assemblea costituente di affidare a una ristretta cerchia di deputati il compito di predisporre il progetto della nuova costituzione². Più nel dettaglio, il decreto legislativo luogotenenziale 151 del 1944 rimandava a un successivo provvedimento la definizione dei "modi e le

procedure" necessari per giungere a "deliberare la nuova costituzione dello Stato". Sul punto, il decreto 98 del 1946 si limitava a stabilire che l'Assemblea costituente avrebbe adottato il regolamento della Camera dei deputati precedente l'avvento del regime fascista, secondo cui la fase iniziale del procedimento legislativo corrispondeva alla presentazione di un progetto da parte dei deputati o dei ministri. Ma l'Assemblea costituente, insediatasi il 25 giugno del 1946, optò per una diversa soluzione: accogliendo la proposta della Giunta per il regolamento, scelse di costituire una apposita Commissione per la Costituzione allo scopo di predisporre il progetto del nuovo testo costituzionale. Secondo la Giunta per il regolamento, i componenti della commissione avrebbero dovuto essere eletti, ma l'Assemblea si orientò diversamente, approvando un emendamento, proposto il 15 luglio proprio da Umberto Tupini, che affidava al presidente dell'Assemblea il compito di scegliere i 75 componenti della commissione. Fra questi, il presidente

Saragat incluse anche Umberto Tupini, il quale dunque entrò a far parte del collegio ristretto chiamato a preparare il progetto della nuova costituzione (e il 20 luglio ne divenne vicepresidente, assieme a Ghidini e Terracini).

3. L'esigenza di velocizzare i tempi spinge la Commissione dei 75 ad adottare un'articolazione interna, che avrà l'effetto di restringere ancora la cerchia di deputati chiamati ad elaborare il progetto. Nella seduta del 23 luglio la Commissione si suddivide in tre sottocommissioni; il giorno dopo viene affidato alla prima sottocommissione il tema dei diritti e doveri dei cittadini, alla seconda il tema dell'organizzazione costituzionale dello Stato, alla terza il tema dei diritti e doveri nel campo economico e sociale³; il giorno seguente ancora Tupini diventa presidente della prima sottocommissione. E il 29 novembre entra a far parte anche del Comitato per il coordinamento dei lavori delle tre sottocommissioni, che, composto da 18 deputati, costituirà l'effettivo motore del processo costituente⁴.

4. Passiamo agli aspetti che caratterizzano la presidenza Tupini. I resoconti delle sedute della prima sottocommissione mostrano che il deputato democristiano non si limita a un ruolo notarile, ma offre un fattivo contributo al dibattito⁵. Alcune volte i suoi interventi risultano decisivi; di solito ciò avviene quando esprime il proprio punto di vista all'avvio della discussione relativa a un certo tema. Per esempio, nell'in-

trodurre la proposta dei relatori Mancini e Merlin di prevedere come regola il sistema proporzionale, si dice convinto che «mettere questo principio nella Costituzione non sia opportuno, perché non si deve vincolare il legislatore: questo deve essere lasciato libero di adottare un sistema piuttosto che un altro, secondo la situazione politica del momento in cui si dovrà fare la legge elettorale», e la commissione fa rapidamente sua questa tesi (seduta del 15 novembre). Altro esempio: relativamente alla proposta dei relatori Lombardi e Mancini che ammette limitazioni alla stampa decise da leggi speciali, dichiara voto contrario perché l'analoga previsione dello Statuto aveva permesso al fascismo di calpestare la libertà di stampa, e la commissione gli dà ragione (27 settembre).

5. L'altro aspetto è l'accorta regia dei lavori della sottocommissione. Un merito che nell'ultima seduta gli viene riconosciuto tanto dal suo compagno di partito La Pira («ringrazia il Presidente che ha con alta imparzialità, con paterna sapienza e con squisito tatto guidato i lavori della Sottocommissione»), quanto dal comunista Togliatti («tutti i commissari gli sono riconoscenti e ne apprezzano la competenza, l'abilità e la capacità»).

Un primo fattore che spiega questo giudizio è la rigorosa applicazione delle regole procedurali. Per esempio, richiama decisioni già assunte, come quella secondo cui non si può tornare su una questione precedentemente votata (il 21 settembre in relazione alla libertà di corrispondenza, di fronte alla richiesta di Moro di tornare sul punto, e il 25 settembre per quanto

riguarda i titoli nobiliari)⁶. Un secondo fattore è l'abilità nel gestire le discussioni, che lo porta, per esempio, a concedere brevi pause per permettere l'esame di nuove proposte emerse durante il dibattito (il 21 settembre relativamente al principio per il quale nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici; il 13 novembre relativamente all'ordine del giorno Togliatti sul tema dell'indissolubilità del matrimonio: in questo secondo caso, «malgrado gli sforzi, condotti con un notevole e accentuato proposito di tutte le parti di trovare una formula che potesse soddisfare le diverse esigenze, non si è potuto arrivare ad una intesa», sicché egli propone che la discussione venga rinviata alla seduta successiva).

6. Soprattutto, il giudizio positivo dei colleghi è legato alle sue doti di mediatore. Più volte si preoccupa che la contrapposizione fra i partiti non si rifletta negativamente sui lavori della sottocommissione causandone lo stallo o l'eccessiva lunghezza. Esempio a questo riguardo la discussione sui diritti fondamentali inviolabili dell'uomo e sul principio di eguaglianza, due architravi dell'edificio costituzionale, che diventeranno gli articoli 2 e 3 del testo finale. Al termine della seduta del 9 settembre, Tupini prega Dossetti di rimandare all'indomani la presentazione del suo ordine del giorno che mira a riconoscere sia i diritti fondamentali delle persone che quelli delle comunità, perché «potrebbe offrire il destro al riaccendersi della discussione»; l'invito viene ripetuto alla fine della seconda giornata, relativamente alla quale, peraltro, «si compiace della elevata discussione, augu-

randosi che essa abbia servito ad eliminare eventuali sospetti reciproci di sottintese intenzioni». Nella terza seduta si adopera per respingere il tentativo di Marchesi di rinviare la discussione alla conclusione dei lavori. Alla fine, grazie anche ai suoi sforzi, si giunge all'approvazione dei due articoli che egli a ragione giudica «un contributo assai notevole alla dichiarazione dei diritti fondamentali della persona umana».

Assimilabile è l'episodio che riguarda la proposta di La Pira di finalizzare l'esercizio delle libertà, ossia di ritenerlo legittimo solo se funzionale al «perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale ed in modo da permettere l'incremento del regime democratico» (1 e 2 ottobre). Durante la discussione la proposta è severamente criticata. In particolare, viene evidenziato come si ponga in contrasto con la concezione liberal-democratica⁷. Anche l'altro relatore, Basso, pur dichiarandosi d'accordo, ritiene che il concetto non debba essere inserito nel testo costituzionale «ma che sia materia di filosofia di diritto». I "professorini" lo difendono, ma Dossetti riconosce che la finalizzazione «rappresenta una certa limitazione nel concetto di libertà». La via d'uscita viene suggerita da Corsanego che propone di approvare l'articolo dando mandato al Presidente di coordinarlo con l'articolo sui diritti fondamentali. Tupini, però, non sottoporrà più al voto della sottocommissione il concetto, che non verrà nemmeno ripreso in altri punti del testo. Una scelta che si spiega con la volontà di non riproporre un motivo di contrasto radicale che avrebbe inasprito il clima dei lavori⁸.

In un terzo episodio si discute il controverso tema dei rapporti fra lo Stato e la

chiesa cattolica (18 dicembre). Allo scopo di «facilitare un accordo tra i diversi punti di vista», Tupini propone un testo che rappresenta una mediazione fra la tesi di Dossetti e quella di Togliatti, e che viene approvato dalla sottocommissione⁹.

Infine va ricordata la seduta dedicata al tema dei partiti politici (19 novembre). All'esito di una serrata discussione, prende l'iniziativa di proporre una formula «quale risulta dalla collaborazione di vari Commissari e che sembra sia accettata dalla maggioranza della Commissione». Rispetto al testo proposto dai relatori Merlin e Mancini, la sua proposta non allude al metodo democratico per l'organizzazione interna dei partiti, principio che aveva suscitato le critiche dei comunisti, al punto che Marchesi aveva affermato che in base a quel testo «un Governo con basi democratiche potrebbe (...) mettere senz'altro il partito comunista fuori legge». Il risultato è che la commissione approva la formula di Tupini che costituirà la base dell'attuale art. 49 della Costituzione, il quale non fa cenno alla democrazia interna ma solo al metodo democratico nella lotta politica.

7. A onor del vero, in altri (meno numerosi) episodi, Tupini appare meno preoccupato di agire imparzialmente e di mediare fra le contrapposte posizioni. Sono episodi nei quali non esita a ricorrere a interpretazioni forzate delle regole procedurali. In un primo caso, sostiene che il voto del presidente vale doppio e quindi dichiara approvato un emendamento relativo al tema della famiglia nonostante che la votazione si sia conclusa in parità (seduta del 6 novembre). In un'altra occasione, respinge la richiesta

– motivata dall'assenza di due deputati, il comunista Marchesi e il repubblicano De Vita – di rinviare la discussione sul tema dell'indissolubilità del matrimonio (13 novembre). A Togliatti, che gli fa osservare come in precedenza si fosse deciso il rinvio della discussione relativa all'insegnamento religioso, risponde che «non si può generalizzare quello che è stato un caso eccezionale». In un terzo episodio gioca d'astuzia: di fronte alla richiesta di Cevolotto di integrare con un rappresentante dei partiti di sinistra il comitato costituito per predisporre il testo degli articoli sulla famiglia, propone (e ottiene) che il comitato venga integrato da Togliatti ma anche dal democristiano Moro (30 ottobre).

8. Come si vede, questi altri episodi, nei quali appare più sensibile alle ragioni di parte, riguardano argomenti che toccano la sua sensibilità di cattolico¹⁰. Per quanto attiene alla famiglia, tema che lo coinvolge particolarmente, propone che venga definita «una società di diritto naturale» (30 ottobre). Ritiene infatti che la formula 'società naturale' sia troppo vaga, e che si debba «affermare il diritto dell'individuo e della famiglia di fronte allo Stato; un diritto, cioè, che preesiste a quello dello Stato, un diritto originario» (5 novembre). Il giorno dopo Moro avverte che questa rigida posizione rischia di essere controproducente¹¹. Nondimeno, Tupini insiste perché la sua formula sul diritto naturale venga posta in votazione, con il risultato che la sottocommissione la respinge (8 contrari, 2 favorevoli e 1 astenuto).

Sul tema dell'indissolubilità del matrimonio si contrappone a Togliatti, il quale

pensa che questo aspetto debba essere disciplinato dal codice civile piuttosto che dalla Costituzione. Prendendo la parola dopo una breve interruzione dei lavori, e parlando anche a nome degli altri democristiani, Tupini dichiara di non poter accettare l'ordine del giorno proposto dall'esponente comunista. I democristiani «non vogliono dare battaglia [...] su questa questione per motivi politici, ma intendono soltanto riaffermare un principio d'ordine morale e giuridico, secondo il quale la famiglia, cellula prima e fondamento naturale della società, deve trovare nella Costituzione la tutela della sua unità e della sua integrità».

Insiste pertanto che venga votato il principio. Togliatti replica che i comunisti «negli argomenti che vengono portati a favore della introduzione di questo principio [...] vedono una prova che tutto ciò viene fatto per dare una determinata impronta ideologica alla Costituzione». Al momento del voto prevale la linea democristiana, ma poi saggiamente l'Assemblea costituente deciderà di non inserire la parola 'indissolubile' nel testo costituzionale¹².

¹ Tupini nasce a Roma da genitori marchigiani e con le Marche manterrà sempre uno stretto rapporto, tanto che verrà eletto all'Assemblea costituente nel collegio di Ancona (ma già in precedenza, prima del fascismo, era stato eletto deputato nelle regioni). Per un breve profilo biografico v. *I deputati alla Costituente*, Torino, 1946, pp. 262 ss.; Francesco Malgeri, *Tupini, Umberto*, in «Dizionario storico del movimento cattolico in Italia 1860-1980», vol. III/2, Casale Monferrato, 1984, pp. 865 ss. Per una lettura più articolata cfr. AA.VV., *Umberto Tupini. Atti del Seminario di studi storici promosso dall'Istituto Luigi Sturzo*, Ancona, Tipolitografia Trifogli, 1991; F. Malgeri, *Umberto Tupini (1889-1973), Dal partito popolare al secondo dopoguerra*, Urbino, Quattrocento, 1993.

² Come è stato osservato, «il criterio-base dei lavori fu rappresentato dalle deleghe progressivamente disposte nei confronti di collegi sempre più ristretti (e

sempre più portati a non pubblicizzare né le discussioni né i voti)» (L. Paladini, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 48 ss.).

³ Si decide inoltre che sia alla prima che alla terza sottocommissione sono assegnati 18 deputati, mentre alla seconda 38.

⁴ Purtroppo, però, i lavori del Comitato non vennero verbalizzati. Assieme a Tupini, del comitato facevano parte Ambrosini, Calamandrei, Canevari, Cevolotto, Dossetti, Fanfani, Fuschini, Ghidini, Grassi, Grieco, Marinaro, Moro, Perassi, Rossi, Terracini, Togliatti.

⁵ Sulla «sua continua e poliedrica capacità di intervento» cfr. A.P. Capotosti, *Il contributo dei deputati marchigiani democristiani*, in AA.VV., *L'apporto dei parlamentari marchigiani alla elaborazione della Costituzione*, Ancona, s.n., 1979, p. 43 (il quale rileva inoltre «il senso di grande concretezza e di realismo politico che ispirava tutte le sue proposte di formula-

zione»: p. 40; ma per un episodio in controtendenza vedi qui, il § 8 del testo).

⁶ Coerentemente ammette eccezioni a questa regola quando viene sollevato un problema in precedenza non discusso (il 17 settembre relativamente alla presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva).

⁷ «Si verrebbe in tal modo a castigare la libertà con quelle direttive o finalità sociali o particolari che sono la conseguenza dell'intervento dello Stato. Permane l'impressione che sotto una concezione siffatta si nasconda il pericolo dello Stato totalitario, il quale, per il raggiungimento di quei fini determinati, finirebbe con l'incrinare le libertà individuali» (intervento di Mastrojanni, dal resoconto sommario del 1° ottobre).

⁸ «Non credo di indulgere alla "dietrologia" se suppongo che, forse d'intesa con De Gasperi, egli riuscì ad aggirare una questione che poteva suscitare difficoltà nei rapporti con il partito

laici e risultare non priva di pericoli nel futuro per gli stessi partiti di massa, come Togliatti stesso in uno dei suoi interventi parve adombrare» (L. Elia, *Il contributo di Umberto Tupini alla carta costituzionale*, in AA.VV., *Umberto Tupini* cit., p. 47).

⁹ Sul decisivo ruolo di Tupini in questo episodio cfr. Capotosti, *Il contributo dei deputati marchigiani democristiani* cit., pp. 37 ss.

¹⁰ Del resto, già nel 1945, in qualità di presidente della Commissione di studi per la Costituente istituita dalla Democrazia cristiana, aveva sostenuto che «sarebbe antidemocratico ed impopolare non rinnovare, almeno nel nostro programma, la affermazione

che fu già dello Statuto e poi del Trattato Lateranense, che la religione cattolica è la religione dello Stato» (U. Tupini, *La nuova costituzione. Presupposti, lineamenti, garanzie*, in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgieri, tomo II, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 459).

¹¹ Moro «esprime la preoccupazione che una formula come quella proposta dal Presidente possa incontrare ostilità preconcepite e non superabili, e che d'altra parte il termine 'diritto naturale', così controverso, offra una garanzia costituzionale meno salda di quella contenuta nella formula proposta dai relatori», cioè 'so-

cietà naturale'. L'episodio sembra smentire la consolidata lettura secondo cui nell'ambito delle file democristiane i più inclini a sottolineare i contenuti ideologici erano i "professorini" (v., per es., Elia, *Il contributo di Umberto Tupini alla carta costituzionale* cit., p. 45, il quale peraltro osserva che La Pira, Moro e Dossetti «erano assai meno dottrinali e più politici rispetto al figurino che poi si è tardivamente voluto costruire»).

¹² Per soli tre voti di scarto, nella seduta del 23 aprile 1947.